

Miłosz Tomasiak,
Local Partner, DWF Poland Jamka sp. k.

Dokąd zmierza europejski system handlu uprawnieniami do emisji?

Nie byłoby zapewne nadmierną przesadą powiedzieć, że pojęcie „polityka klimatyczna” dla wielu osób jest niemalże synonimem określenia „polityka Unii Europejskiej” i stanowi główny obiekt zainteresowania Komisji Europejskiej. Jakkolwiek wektory polityki unijnej kształtują się w zdecydowanie bardziej złożony sposób, to nie ulega wątpliwości, że walka ze zmianą klimatu i ograniczanie emisji gazów cieplarnianych zajmują czołową pozycję na liście unijnych priorytetów i nieraz, co nieuniknione, wywołują pewne tarcia w gronie państw członkowskich.



EU ETS

■ Nowe ambicje klimatyczne

Można wręcz zaryzykować tezę, że gdyby nie pandemia koronawirusa debatę w łonie Unii Europejskiej przez ostatnie 1,5 r. zdominowałby temat polityki klimatycznej. Ostatnie kilkanaście miesięcy upłynęło bowiem pod znakiem promowania przez Komisję Europejską koncepcji Europejskiego Zielonego Ładu - przełomowego projektu, którego zadaniem jest pchnąć Unię Europejską na nowe tory rozwoju społeczno-gospodarczego. Flagowym celem postawionym w ramach tego projektu jest zaś osiągnięcie przez Unię Europejską neutralności klimatycznej netto już w połowie obecnego stulecia. Co więcej, Komisji Europejskiej udało się również przeforsować nowy cel pośredni w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych zakładający redukcję ich emisji aż o 55% względem poziomu z 1990 r. Cel ten ma zostać zrealizowany do 2030 r.

Plany Komisji Europejskiej brzmią nadzwyczaj ambitnie, choć z drugiej strony wciąż niewiele da się powiedzieć na temat konkretnych środków, które miałyby służyć realizacji tego celu. To pytanie wydaje się być szczególnie aktualne w obecnej chwili, to jest niemalże w przeddzień opublikowania przez Komisję Europejską całego pakietu propozycji legislacyjnych mających stworzyć ramy prawne służące realizacji wspomnianych tu ambitnych celów redukcyjnych. Wyraźnym nawiązaniem do nowych ambicji klimatycznych jest choćby chwytliwa nazwa zapowiadanego pakietu projektów legislacyjnych - „Fit for 55 package” wprost odwołująca się do wspomnianego tu celu redukcyjnego wyznaczonego na 2030 r. Cały pakiet ma zostać opublikowany przez Komisję Europejską pod koniec czerwca.

Zapowiadany zakres zmian proponowanych w ramach wspomnianego pakietu jest naprawdę szeroki. Ma on bowiem objąć m. in. zarówno zmiany w przepisach wspierających rozwój energetyki odnawialnej, efektywność energetycz-

ną, zasady opodatkowania energii, jak i zupełnie nowe inicjatywy, w tym propozycje regulacji ukierunkowanych na ograniczenie emisji metanu. Obszarem zapowiadanych zmian, który z całą pewnością przykuje uwagę opinii publicznej będzie reforma europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji, opartej na dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE¹ - potocznie określanej jako Dyrektywa ETS, od akronimu nawiązującego do nazwy systemu, czyli ET ETS (*European Union Emission Trading Scheme*). EU ETS to kluczowa instytucja na jakiej opiera się unijna polityka klimatyczna oraz najbardziej zaawansowany i rozbudowany mechanizm typu „limit i handel” (*cap and trade*) na Świecie. Jest to mechanizm, który dowiódł dużej skuteczności w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach gospodarki, których dotyczy.

Z drugiej strony, uczestnictwo w EU ETS wiąże się z realnymi ciężarami, z jakimi muszą się mierzyć podmioty nim objęte. Zreformowany system EU ETS może być więc kluczem do osiągnięcia celu redukcyjnego na 2030 r. Równie dobrze jednak dyskusja o nowelizacji Dyrektywy ETS może być też przyczyną poważnego sporu w gronie państw członkowskich odnośnie przyszłości polityki klimatycznej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że percepcja systemu EU ETS w poszczególnych państwach członkowskich nie jest jednolita i dla niektórych z nich próba rozbudowy systemu lub związanych z nim ciężarów może być odebrana jako przysłowiowa kropla, która przepełni czarę goryczy. W związku z tym, że nie został jeszcze opublikowany żaden konkretny projekt legislacyjny, dyskusja o dalszych kierunkach rozwoju EU ETS będzie w tym momencie stanowiła pewną spekulację. Niemniej Komisja Europejska zdążyła już zasygnalizować główne obsza-

ry zmian, z jakimi chciałyby rozpocząć dyskusję o reformie EU ETS.

■ Ewolucja systemu ETS

Dla porządku warto sobie przypomnieć, że system ETS z założenia powstał jako ramy prawne służące wywiązaniu się przez Unię Europejską z zobowiązań, jakie przyjęła na siebie przystępując do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i podpisując Protokół z Kioto. Pierwsze dwa okresy rozliczeniowe EU ETS (2005-2007 i 2008-2012) były czasem przeznaczonym na osvajanie się przez państwa członkowskie i ich gospodarki z nowymi wymaganiami. Okresy te cechowała przede wszystkim stosunkowo duża podaż i dostępność uprawnień do emisji, a co za tym idzie - relatywnie niskie koszty funkcjonowania w systemie po stronie podmiotów nim objętych. Dopiero od trzeciego okresu rozliczeniowego, który zakończył się wraz z drugą dekadą XXI w. zaczęły obowiązywać reguły definiujące tożsamość EU ETS w obecnym kształcie. Mowa tu przede wszystkim o zasadniczym zakazie przydzielania darmowych uprawnień na cele związane z produkcją energii elektrycznej, skupieniu przydziałów darmowych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wokół sektorów wrażliwych, zwłaszcza narażonych na tzw. ryzyko ucieczki emisji (*carbon leakage*), liniowej redukcji całkowitej puli uprawnień do emisji dostępnych w systemie i ukierunkowaniu go na dystrybucję uprawnień do emisji w drodze aukcji kosztem zmniejszania ich nieodpłatnego przydziału.

W międzyczasie EU ETS zaczął zdradzać pewne odstępstwa od założeń przyjętych przez Komisję Europejską związane zwłaszcza ze spadkiem cen uprawnień wynikającym z nadwyżki ich podaży nad popytem. To zaś skłoniło Komisję Europejską do podjęcia działań mających za cel wymuszenie wzrostu cen uprawnień poprzez zmniejszenie ich podaży, zwłaszcza poprzez doraźny manewr tzw. *backloadingu*, polegający



na wycofaniu z obiegu części uprawnień oraz wprowadzenie mechanizmu Rezerwy Stabilności Rynkowej, którego zadaniem jest regulowanie podaży uprawnień w zależności od aktualnej sytuacji. Wspomniane mechanizmy spotkały się zresztą ze sporą krytyką, w ramach której zarzucano Komisji Europejskiej administracyjne sterowanie EU ETS, mimo iż system miał być z założenia oparty na mechanizmach rynkowych.

To co nie uległo zasadniczym zmianom na przestrzeni lat, to zakres zastosowania EU ETS, który zdeterminowa-

Dyrektywy ETS. Dotyczy to zwłaszcza tzw. zasad agregacji nakazujących kumulowanie mocy urządzeń uznawanych za tworzące jedną instalację w obliczu EU ETS. Właściwie taki stan rzeczy nie powinien dziwić, ponieważ życie bogate jest w rozmaite scenariusze i nie brakuje przykładów instalacji, co do których odpowiedź na pytanie czy przekraczają próg 20 MW nie będzie tak oczywista. W praktyce wątpliwości rodzi nieraz pytanie: czy dwa urządzenia prowadzące energetyczne spalanie paliw w ramach jakiejś zorganizowanej działalności go-

ści w kryteriach decydujących o objęciu systemem EU ETS. Jakkolwiek na dłuższą metę taka sytuacja rodzi ryzyko chaosu prawnego, to gra może być warta świeczki.

Większość instalacji, którym uda się wyjść poza zakres zastosowania Dyrektywy ETS cieszy się praktycznie brakiem jakichkolwiek realnych restrykcji i ciężarów związanych z polityką klimatyczną. Obszar non-ETS jest bowiem w większości regulowany przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r., przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013². Wspomniane rozporządzenie stanowi kolejną generację regulacji w sprawie tzw. „wspólnego wysiłku redukcyjnego”, zapoczątkowanych przez decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych³. Istota wspomnianych regulacji sprowadza się do tego, że państwom członkowskim wyznaczone zostały roczne cele dotyczące emisji gazów cieplarnianych do osiągnięcia w latach 2021-2030 w tych sektorach gospodarki, które nie są objęte EU ETS. Na poziomie ogólnoeuropejskim ustalono, że sektory non-ETS muszą zmniejszyć emisje o 30% do 2030 r. (w stosunku do poziomu z 2005 r.). Polska w aktualnym okresie rozliczeniowym zobowiązana jest osiągnąć 7% redukcję emisji gazów cieplarnianych w 2030 r. w porównaniu z poziomem tych emisji w 2005 r. To duża różnica względem analogicznego celu wyznaczonego polskiej gospodarce na okres kończący się w 2020 r., który zakładał nie tyle redukcję emisji, co jedynie ogra-

” Komisji Europejskiej udało się również przeforsować nowy cel pośredni w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych zakładający redukcję ich emisji aż o 55% względem poziomu z 1990 r. Cel ten ma zostać zrealizowany do 2030 r.

ny jest przez listę działalności zawartą w załączniku do Dyrektywy ETS. Od początku istnienia EU ETS w większości te same sektory i przedsiębiorstwa do nich zaliczane muszą rozliczać emisję dwutlenku węgla w ramach EU ETS tworząc „listę sektorów ETS”. Jedyną istotniejszą zmianą w tym zakresie było rozszerzenie systemu o emisje z operacji lotniczych. Przeciwnością tej grupy są tzw. „sektory non-ETS” obejmujące wszystkie inne źródła emisji gazów cieplarnianych w gospodarkach państw członkowskich, które nie są objęte EU ETS. W granicach EU ETS znalazły się m. in. wszelkie instalacje od energetycznego spalania paliw o mocy powyżej 20 MW energii w paliwie. Jednocześnie z obowiązku uczestnictwa w EU ETS zwolniono np. spalarnie odpadów komunalnych lub niebezpiecznych oraz instalacje wykorzystujące wyłącznie biomasę.

Same zasady ustalania parametrów decydujących o tym, czy dana instalacja przekracza określony próg wydajności przesądzający o objęciu jej systemem, którym najczęściej jest wspomniane 20 MW energii w paliwie, rodzą w praktyce szereg wątpliwości i były kilkakrotnie zmieniane od momentu wejścia w życie

spodarczej stanowią jedną instalację, która przekracza ww. próg? Do tego dochodzi tzw. zasada *de minimis* pozwalająca na nieuwzględnianie w ramach wspomnianej agregacji urządzeń o mocy cieplnej poniżej 3 MW. Fakt, że próg 20 MW mocy cieplnej często odpowiada sektorowi małych i średnich przedsiębiorstw - zwłaszcza z branży ciepłowniczej, dla których uczestnictwo w EU ETS stanowi nieraz ogromny ciężar, rodzi presję na poszukiwanie dróg wyjścia poza zakres systemu w takich instalacjach o mocy cieplnej na pograniczu wspomnianego progu.

■ Poza granicami ETS (non-ETS)

Po wielu miesiącach nieustannego wzrostu cen uprawnień do emisji wyjście poza granice systemu ETS dla wielu małych instalacji jawi się już nie tylko jako sposób na optymalizację finansową, ale wręcz jedyny ratunek przed miazdzącymi kosztami emisji gazów cieplarnianych. To musi rodzić presję na różnego rodzaju próby redefiniowania stanu prawnego poszczególnych instalacji i poszukiwania luk lub elastyczno-

niczenie wzrostu emisji w sektorze non-ETS do 14% w porównaniu z poziomami emisji gazów cieplarnianych w 2005 r.

Regulacje o wspólnych wysiłkach redukcyjnych, w przeciwieństwie zwłaszcza do Dyrektywy ETS, nie narzucają państwom członkowskim konkretnych rozwiązań służących osiągnięciu nałożonych na nie celów redukcyjnych. To zaś na dłuższą metę niekoniecznie musi wzbudzać entuzjazm wśród państw członkowskich, które obligowane są do tego by we własnym zakresie stworzyć mechanizmy redukowania emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS, takich jak: transport, budownictwo, czy sektor bytowo-komunalny. Okazuje się przy tym, że w ocenie niektórych państw członkowskich najlepszym rozwiązaniem jest poleganie na sprawdzonych mechanizmach. Dobrym przykładem tego jest niemiecki Narodowy System Handlu Emisjami (*Deutsche Emissionshandelsstelle*), który skupia się na rozliczaniu emisji gazów cieplarnianych w uparciu o podejście *upstream*, tj. poprzez rozliczanie emisji pochodzącej ze spalania paliw płynnych i stałych na poziomie ich dystrybutorów. Duża część państw członkowskich, w tym Polska ma jeszcze przed sobą debatę na temat konkretnych rozwiązań prawnych mających zapewnić równomierną redukcję emisji - zarówno w ramach EU ETS, jak i poza systemem.

■ Co dalej?

Ogłoszeniu przez Komisję Europejską ambitniejszych celów w dziedzinie polityki klimatycznej w ramach Europejskiego Zielonego Ładu towarzyszyła wspomniana na wstępie zapowiedź reformy Dyrektywy ETS oraz całego szeregu innych aktów prawnych służących zarządzaniu i redukcji emisji gazów cieplarnianych. Nie da się ukryć, że sygnalizowane przez Komisję Europejską propozycje zmian w Dyrektywie ETS wycozekiwane są z niecierpliwością. Świadczy o tym ogromne zainteresowanie jakim cieszyły się konsultacje publiczne zorganizowane przez Komisję Europej-

ską w odniesieniu do samej koncepcji zmian w Dyrektywie ETS. Projekt nowelizacji Dyrektywy ETS budzi również żywe zainteresowanie z uwagi na bardzo ograniczony zasób informacji dotyczących zakresu i kierunku zmian, jakie miałyby przynieść wzmiankowana inicjatywa legislacyjna. Z drugiej strony poziom wyzwania, jaki stanowią nowe cele klimatyczne wymagać będzie głębokich zmian w samym EU ETS. Nic więc dziwnego, że opinia publiczna i wszystkie kluczowe sektory gospodarek państw członkowskich żywo interesują się przyszłością EU ETS. Atmosferę dodatkowo podgrzewają przekazy medialne płynące z otoczenia Komisji Europejskiej świadczące o tym, że nawet tuż przed ogłoszeniem wzmiankowanego pakietu inicjatyw legislacyjnych unijni urzędnicy są podzieleni co do zasadniczych kwestii związanych z planowaną reformą systemu EU ETS.

Spośród nielicznych powszechnie dyskutowanych kierunków zmian w systemie EU ETS najczęściej wspomina się o rozszerzeniu systemu o nowe sektory. W tym kontekście w pierwszej kolejności pada propozycja objęcia systemem emisji z wewnątrzunijnego transportu morskiego oraz ograniczenie darmowych przydziałów w lotnictwie. Zmiany najprawdopodobniej nie ominą mechanizmów odpowiedzialnych za regulowanie podaży uprawnień do emisji, w tym zwłaszcza Rezerwy Stabilności Rynko-

wej i liniowego współczynnika ograniczającego co roku ilość uprawnień dostępnych w całym systemie. Dużo bardziej brzemiennie w skutkach z perspektywy całokształtu gospodarki unijnej mogą być natomiast propozycje rozszerzenia systemu EU ETS o emisje z transportu drogowego, budynków i potencjalnie produkcję gazów cieplarnianych w procesie spalania wszelkich paliw kopalnych. O ile ta ostatnia propozycja wydaje się być utopijna, to rozciągnięcie systemu EU ETS na transport drogowy wydaje się być bardziej realistyczną koncepcją. Świadczy o tym chociażby stworzenie wspomnianego tu niemieckiego Narodowego Systemu Handlu Emisjami. Jednocześnie akurat ta propozycja spotkała się z ożywioną krytyką zanim jeszcze ujrzała światło dzienne w postaci konkretnych propozycji legislacyjnych. Między innymi ta kwestia, jeżeli wierzyć doniesieniom medialnym, stała się przedmiotem jednej z czołowych rozbieżności w gronie samych komisarzy europejskich.

Kolejnym pomysłem elektryzującym opinię społeczną, w tym zwłaszcza europejski przemysł i wywołującym wiele kontrowersji jest koncepcja tzw. cła węglowego - w skrócie CBAM (*Carbon Boarder Adjustment Mechanism*). Zadaniem CBAM ma być równoważenie przewag cenowych produktów pochodzących spoza granic Unii Europejskiej



foto: freemages.com

nad europejską rodzimą produkcją, wynikających z dodatkowych ciężarów związanych z polityką klimatyczną, jakich nie muszą ponosić przedsiębiorcy funkcjonujący poza granicami Unii Europejskiej. Jednym z pomysłów podnoszonych w kontekście CBAM jest właśnie objęcie importu produktów na teren Unii Europejskiej koniecznością rozliczania emisji towarzyszących produkcji takich towarów w ramach EU ETS. Jakkolwiek takie rozwiązanie wydaje się być mało praktyczne i grozi paraliżem całego systemu EU ETS, to pokazuje iż system EU ETS pozostaje filarem europejskiej polityki klimatycznej i wszelkie inicjatywy w tym obszarze siłą rzeczy do niego nawiązują.

Szczęśliwie dla Państw rozwijających się i tych bardziej zależnych od paliw kopalnych, Komisja Europejska zasygnalizowała u progu prac nad nowelizacją

przyszłości EU ETS. Co więcej, od momentu opublikowania samej inicjatywy legislacyjnej do uchwalenia projekt nowelizacji prowadzić będzie zapewne bardzo długa i wyboista droga. Mówimy tu bowiem o instytucji, która od samego początku stanowiła ikonę europejskich ambicji w dziedzinie ochrony środowiska, jednocześnie dając się we znaki wielu gospodarkom unijnym, które bardziej niż inne państwa członkowskie zależne są od wysokoemisyjnych paliw kopalnych.

Komisja Europejska pracując nad swoją propozycją nowelizacji systemu EU ETS stanęła w obliczu bardzo poważnego dylematu. Oto bowiem jakiegokolwiek dalsze zmiany w systemie mogą podążyć zasadniczo w dwóch kierunkach. Z jednej strony Komisja Europejska może postawić na dalsze rozszerzanie granic systemu EU ETS o nowe sektory

nie do pokonania. Drugim kierunkiem zmian może być poszukiwanie dalszych redukcji emisji w ramach sektorów i instalacji już objętych EU ETS. Wydaje się jednak, że również i w tym obszarze zaczyna brakować przestrzeni na radykalne ograniczenie emisji, które nie prowadziłoby do ryzyka dalszego wzrostu kosztów działalności i przenoszenia się przemysłu poza granice Unii Europejskiej.

■ Wnioski

Niewykluczone, że Unia Europejska może w pewnym momencie stać się zakładniczką własnych ambicji klimatycznych, gdy okaże się, że osiągnięcie bardzo wysoko postawionych celów redukcyjnych nie jest zadaniem łatwym - nawet przy użyciu dobrej bazy instytucjonalnej, jaką niewątpliwie stanowi EU ETS. Niemniej trudno sobie w tym momencie wyobrazić realizację europejskiej polityki klimatycznej bez EU ETS i najlepszym tego dowodem jest konsekwentne rozwijanie analogicznego systemu przez chiński rząd. Dlatego z całą pewnością w ciągu nadchodzących miesięcy dyskusja o przyszłym kształcie EU ETS będzie jednym z wiodących tematów w europejskiej polityce. Polityka klimatyczna na stałe zagościła na czele listy priorytetów rządów państw wysoko rozwiniętych i nic nie wskazuje, by miało się to zmienić w przewidywalnej przyszłości. Aktywne uczestnictwo w debacie nad przyszłym kształtem EU ETS powinno być priorytetem zwłaszcza dla Polski, dla której system ten stanowi spore obciążenie dla wielu gałęzi przemysłu. Z drugiej strony, nie sposób lekceważyć sobie wyzwania jakie niesie ze sobą zmiana klimatu i dlatego efektywny i zrównoważony mechanizm ograniczania emisji w ramach EU ETS leży w interesie wszystkich państw członkowskich. □

” **Niewykluczone, że Unia Europejska może w pewnym momencie stać się zakładniczką własnych ambicji klimatycznych, gdy okaże się, że osiągnięcie bardzo wysoko postawionych celów redukcyjnych nie jest zadaniem łatwym (...)**

Dyrektywy ETS, że nie traci z pola widzenia potrzeby solidarności energetycznej i elastyczności w stosunku do sektorów narażonych na zjawisko *carbon leakage*. Komisja Europejska optymistycznie zakłada również, że EU ETS w nowym kształcie jeszcze skuteczniej przyczyni się do promowania rozwiązań niskoemisyjnych. Realizacji tych celów służyć ma większe zaangażowanie różnych mechanizmów finansowania transformacji energetycznej z Funduszem Modernizacyjnym i Funduszem Innowacyjnym na czele.

Do momentu opublikowania przez Komisję Europejską projektu nowelizacji Dyrektywy ETS pozostaje jedynie zadowalać się spekulacjami na temat

lub obniżanie pułapu wydajności kwalifikującego do objęcia systemem EU ETS włączając coraz to mniejsze instalacje w ramach sektorów już objętych systemem. Podążanie w tym kierunku rodzi jednak bardzo poważne ryzyko obciążenia ciężarami sektorów, które cechuje bardzo niska elastyczność cenowa i ryzyko bezpośredniego przerzucania dużej części kosztów związanych z emisjami na szczególnie wrażliwe grupy społeczne. Dotyczy to zwłaszcza transportu i paliw wykorzystywanych w ogrzewnictwie. Również samo obciążanie operatorów tak małych instalacji ciężarami administracyjnymi związanymi z funkcjonowaniem w EU ETS, może stanowić barierę

Przypisy

1. Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 275, str. 32 z późn. zm.
2. Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 156, str. 26.
3. Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 136 z późn. zm.